

Audit « ProActif » : prise de position de François BILTGEN

L'audit réalisé par « BST Réviseurs d'Entreprises » sur mandat du ministère du Travail et de l'Emploi et notamment son affirmation « *L'analyse des pièces qui ont pu être mises à notre disposition ne nous permet de trouver justification au passage de l'enveloppe de 14.000.000 à 15.000.000 EUR* » (page 14 du rapport) a pu donner l'impression à d'aucuns que l'ancien ministre du Travail et de l'Emploi aurait viré sans raison apparente et contre les règles comptables de l'Etat 1 million d'euros à l'initiative sociale en faveur de l'emploi « ProActif ».

L'ancien ministre du Travail et de l'Emploi regrette à cet égard que les auditeurs ne l'ont pas entendu sur cette question, ce qui lui aurait certainement permis de clarifier la situation. Dans ce contexte François BILTGEN précise ce qui suit :

- 1) Les propositions d'engagement supplémentaires d'un million d'euros, ainsi que les projets d'avance de 750.000 euros, pour chacune des 3 initiatives sociales en faveur de l'emploi « Objectif Plein Emploi », « ProActif » et « Forum pour l'emploi » trouvent leur base légale dans un avenant aux conventions initiales. Sa philosophie était basée sur la nouvelle loi du 3 mars 2009 contribuant au rétablissement du plein emploi, qui a remplacé le système d'un cofinancement de 75 % de l'ensemble des charges des initiatives sociales en faveur de l'emploi par un système basé sur une prise en charge financière forfaitaire par demandeur d'emploi encadré par les initiatives sociales en faveur de l'emploi. Il s'agissait d'une part d'une mesure destinée à lutter contre le chômage croissant et d'autre part d'une mesure destinée à rééquilibrer le ratio « encadrant : encadré ».
- 2) Le ministre du Travail et de l'Emploi de l'époque n'a jamais liquidé cet argent, mais a continué ces propositions d'engagement supplémentaires et ses propositions de liquidation et d'ordonnancement selon les règles comptables en place à la Direction du Contrôle Financier (DCF).
- 3) Ce n'est que le ministre du Travail et de l'Emploi actuel qui, du moins pour l'initiative sociale en faveur de l'emploi « ProActif » et selon les pièces renseignées dans l'audit¹, a procédé au paiement de l'argent après une procédure de navette avec la DCF, sans qu'il ne semble que la DCF s'y soit finalement opposée.
- 4) Les avenants comportent des garanties suffisantes alors que les sommes supplémentaires mises à disposition étaient conditionnées, sous peine de remboursement à un engagement de 100 demandeurs d'emploi supplémentaires et ne constituaient pas de somme forfaitaire versée sans cause.
- 5) Les décomptes pour l'exercice 2009 des initiatives sociales en faveur de l'emploi, qui ne sont pas en possession de l'ancien ministre du Travail et de l'Emploi, devraient pouvoir déterminer si les initiatives sociales en faveur de l'emploi ont effectivement répondu aux nouvelles conditions des conventions amendées où si elles étaient amenées à rembourser de l'argent trop perçu.

¹ Cf. Annexe 1 en page 5

Explications détaillées de François BILTGEN

L'ancien ministre du Travail et de l'Emploi François BILTGEN a pris connaissance par voie de presse qu'un audit a été réalisé par un réviseur d'entreprise au sujet de l'initiative sociale en faveur de l'emploi « ProActif ». Cet audit retient que les auditeurs ont « *à l'occasion de nos travaux ... nous avons eu l'attention attirée par l'absence apparente de justification du passage d'une enveloppe de 14.000.000 EUR (convention de base du 4 mars 2009) à 15.000.000 EUR... pour le financement de l'ASBL ProActif pour l'exercice 2009.* ». L'audit vient à la conclusion que « *... cet aspect du dossier devrait faire l'objet d'investigations complémentaires ...* » (page 64 du rapport).

François BILTGEN regrette que les auditeurs, au lieu de conclure sur des investigations supplémentaires, n'aient pas jugé nécessaire d'entendre ni l'ancien ministre du Travail et de l'Emploi ni l'actuel (qui a effectivement confirmé dans la presse n'avoir pas été entendu), respectivement la DCF qui a cependant été impliquée dans le processus du début à la fin. L'ancien ministre du Travail et de l'Emploi ne dispose malheureusement pas de la plupart des pièces relevées de manière chronologique dans l'audit en question et notamment les pièces concernant la suite donnée à sa proposition d'engagement après son départ. Selon l'audit (page 13) il appert en effet que si l'ancien ministre du Travail et de l'Emploi avait fait la proposition d'engagement supplémentaire d'un million d'euros² et une proposition d'avance de 750.000 euros pour chaque initiative sociale en faveur de l'emploi, et avait continué ces propositions pour aval à la DCF, c'est son successeur qui a liquidé l'argent après discussion avec cette même DCF sans cependant avoir dû avoir recours à la procédure dite du « passer-outre ».

Les amendements aux conventions signées vers le 20 juillet 2009 par l'ancien ministre du Travail et de l'Emploi.

En effet en date du 20 juillet 2009, le ministre du Travail et de l'Emploi de l'époque, et après discussions approfondies, a signé avec trois initiatives sociales en faveur de l'emploi, des avenants aux conventions traditionnelles signées en début d'année. Il s'agissait des associations suivantes : « Objectif Plein Emploi », « ProActif » et « Forum pour l'emploi ».

Alors que la convention initiale signée avec « ProActif » en date du 4 mars 2009 prévoyait en effet, dans son article 5³, un montant plafond de 14 millions d'euros, les avenants prévoyaient d'une part que les budgets prévisionnels étaient conditionnés par un encadrement d'un nombre précis de demandeurs d'emploi, à charge des initiatives de rembourser le cas échéant une somme de 2.000 € par encadré si ce nombre n'était pas atteint. D'autre part ces avenants prévoyaient une augmentation éventuelle du montant initial si le nombre d'encadrés était dépassé dans les faits, et ceci à raison de 2.000 respectivement 1.000 € par encadré selon la catégorie des demandeurs d'emploi pris en charge.

² Cf. Annexe 2 en page 6 & 7

³ Cf. Annexe 3 en page 8

Cette double modification de la convention initiale trouvait son origine dans deux éléments, un élément juridique et un élément conjoncturel :

1) La loi du 3 mars 2009 contribuant au rétablissement du plein emploi (dont le dépôt par le ministre BILTGEN remontait déjà au 20 mai 2003) venait d'introduire enfin après des années des discussions à la Chambre des Députés le nécessaire changement de la philosophie de cofinancement étatique des associations en question. Les avenants apportent un changement du système de financement d'usage dans le temps prévoyant une prise en charge de 75 % de l'ensemble des frais de l'initiative sociale en faveur de l'emploi par l'Etat, vers un système visant exclusivement la mise en compte d'une somme forfaitaire par personne effectivement encadrée par l'ISE. Ainsi il devait être possible de résorber à moyen terme les ratios très défavorables établis entre le personnel encadrant et le personnel encadré. La nouvelle philosophie obligeait effectivement le personnel encadrant en place d'encadrer plus de demandeurs d'emploi par initiative sociale en faveur de l'emploi et d'améliorer ainsi le ratio « encadrant : encadré ».

2) Sur l'arrière-fond de la crise financière de 2008 et de l'évolution du chômage subséquent en 2009 il était jugé politiquement plus responsable de confier les demandeurs d'emploi à des initiatives qui devaient les former et encadrer en vue d'une meilleure insertion sur le marché du travail dès la reprise plutôt que de les laisser oisifs.

La procédure comptable entamée par l'ancien ministre du Travail et de l'Emploi

En date du 23 juillet 2009, l'ancien ministre du Travail et de l'Emploi introduisait auprès de la DCF une proposition d'engagement supplémentaire de 1 million d'euros pour mettre en œuvre concrètement la convention amendée.

La proposition d'engagement de 1 million d'euros, proposition par ailleurs accordée uniformément aux trois initiatives, était

- a) une estimation à compter à partir du 1 août 2009 et ce jusqu'au 31 décembre 2009, et
- b) destinée à assurer un encadrement supplémentaire de 100 demandeurs d'emploi inscrits à l'ADEM par initiative sociale en faveur de l'emploi. (estimation visant 100 personnes pour 5 mois à 2.000€ par personne).

Toutefois, le montant initial de la convention et la proposition d'engagement accordée par le ministre du Travail et de l'Emploi de l'époque constituait :

- a) un montant plafond maximal, et
- b) un montant conditionné à remboursement si l'objectif de prise en charge dans le sens de l'avenant à la convention n'était pas atteint,
- c) un montant sujet à augmentation si l'objectif de prise en charge dans le sens de l'avenant à la convention était dépassé.

En date du 23 juillet 2009 le ministre du Travail et de l'Emploi a signé une proposition d'engagement afin d'augmenter le montant de l'engagement initial de 14 millions sur 15 millions d'euros. Les raisons à la base de cette augmentation ont été

expliquées plus haut. Cette proposition d'engagement se fait donc en application parfaite de l'avenant à la convention signée le 20 juillet 2009.

François BILTGEN a signé en outre, en date du 23 juillet 2009, un arrêté ministériel relatif à une avance de 750.000 euros sur base de la proposition d'engagement ci-avant et en application des usages en matière d'avances de paiement définies par la convention et l'avenant.

Conformément à la loi sur la comptabilité de l'Etat, le ministre du Travail et de l'Emploi de l'époque a adressé ces documents à la DCF en vue des autorisations nécessaires.

La proposition d'engagement signée par François BILTGEN a visé d'abord à constater à charge de l'Etat l'augmentation de l'enveloppe financière initiale de 14 millions déjà engagée pour « ProActif », au montant de 15 millions d'euros.

Elle avait comme but d'obtenir un visa de la part de la DCF, permettant au ministre de procéder à la liquidation et l'ordonnancement, donc au paiement de l'avance de 750.000 euros.

Selon le relevé chronologique des pièces établi à la page 13 du rapport d'audit (repris en annexe de la présente déclaration), il semblerait que la DCF n'ait pas refusé son visa après discussion avec le nouveau ministre du Travail et de l'Emploi, alors que l'avance « litigieuse » semble effectivement être réceptionnée par « ProActif » en date du 2 octobre 2009.

Annexe 1 : **Extrait du rapport d'audit (ordre chronologique des événements)**

ProActif ASBL

A ce sujet, nous avons pu reconstituer les événements suivants, de manière chronologique :

- 4 mars 2009 : convention de coopération signée entre le Ministère du Travail et de l'Emploi et l'ASBL ProActif portant sur 14.000.000 EUR ; Visa accordé (non daté) par le contrôleur financier
- 5 mars 2009 : arrêté ministériel et ordre de paiement de la première avance de 25% de 14.000.000 EUR (soit 3.500.000 EUR) ; Visa accordé par le contrôleur financier en date du 10 mars 2009 ;
- 20 mai 2009 : arrêté ministériel et ordre de paiement de la deuxième avance de 25% de 14.000.000 EUR (soit 3.500.000 EUR) ; Visa accordé par le contrôleur financier en date du 20 mai 2009 ;
- 14 juillet 2009 : arrêté ministériel et ordre de paiement de la troisième avance de 25% de 14.000.000 EUR (soit 3.500.000 EUR) ; Visa accordé par le contrôleur financier en date du 20 juillet 2009 ;
- 20 juillet 2009 : amendement à la convention de base, portant sur une subvention complémentaire relative à l'engagement de stagiaires dépassant le plafond conventionnellement fixé par celle-ci ainsi que le traitement de la quote-part des recettes supérieures à 25% ;
- 23 juillet 2009 : proposition d'engagement signée par Monsieur le Ministre François BILTGEN auprès de la direction du contrôle financier (DCF) afin d'augmenter l'engagement total de 14.000.000 à 15.000.000 EUR. pour l'année 2009, ne portant aucun visa du contrôle financier, selon les documents portés à notre connaissance ;
- 23 juillet 2009 : Arrêté ministériel relatif à l'avance de 750.000 EUR (dont question ci-dessus) ;
- 2 septembre 2009 : lettre de refus de la part de la DCF concernant le paiement de l'avance de 750.000 EUR au motif que « *le contrôle financier doit constater que d'un côté, 2 versions différentes d'amendements aux conventions ont été annexées à chaque ordre de paiement et par conséquent se demande si chaque association a signé la version la mieux adaptée à son profil (...)* »
- 22 septembre 2009 : réponse du Ministère du Travail à l'attention de la DCF suite au courrier du 2 septembre 2009 ;
- 29 septembre 2009 : le MTE paie l'avance de 750.000 EUR (dont question ci-dessus) à ProActif (réception sur le compte de ProActif en date du 2 octobre) ;
- 13 novembre 2009 : Arrêté ministériel et ordre de paiement de la quatrième avance de 20% de 14.000.000 EUR (soit 2.800.000 EUR) ;
- 17 novembre 2009 : courrier de la DCF, refusant la libération du montant demandé le 13 novembre 2009, au motif que « *le montant total figurant sur l'engagement 0500407618 est de 15.000.000 EUR* » au lieu des 14.000.000 EUR dont question dans la Convention de base du 4 mars 2009 ; le document justifiant le passage du montant de 14 à 15.000.000 EUR n'a pu nous être communiqué ;
- 26 novembre 2009 : Arrêté ministériel et ordre de paiement de la quatrième avance de 20% de 15.000.000 EUR (soit 3.000.000 EUR) ;
- 21 décembre 2009 : Arrêté ministériel stipulant une première avance de 792.000 EUR pour l'exercice 2009, destinée à l'encadrement, la formation et l'indemnisation de 33 personnes supplémentaires ;

Annexe 2

Amendement à la Convention de coopération conclue en date du 4 mars 2009

Amendement à la Convention de coopération conclue en date du 4 mars 2009

Article 1^{er}. - L'article 5 de la Convention de coopération conclue en date du 4 mars 2009 entre PROACTIF et le Ministère du Travail et de l'Emploi prend la teneur suivante :

« Art. 5.

(1) L'Etat participe aux frais de fonctionnement de l'organisme gestionnaire jusqu'à concurrence d'un montant plafond de 14.000.000€ (quatorze millions euro). Ce montant correspond à l'encadrement, à la formation (y compris le matériel technique) et à l'indemnisation de 331 encadrés par an, soit 3.972 hommes/mois sur un an.

Si à la fin de l'exercice 2009 le nombre de 3.972 hommes/mois n'est pas atteint, le montant plafond de 14.000.000€ est réduit de 2.000€ par homme/mois manquant pour une personne en CDD/CDI et de 1.000€ par homme/mois pour une personne en stage de réinsertion.

Le montant plafond de 14.000.000€ est augmenté de 2.000€ pour tout homme/mois en CDD/CDI et de 1.000€ pour tout homme/mois en stage de réinsertion dépassant 3.972 unités.

(2) L'Etat s'engage à verser à l'organisme gestionnaire la participation financière dont question au paragraphe (1) qui précède sous forme d'avance de la façon suivante :

- a) 25 % de la participation financière au cours du premier trimestre ;
- b) 25 % de la participation financière au cours du deuxième trimestre ;
- c) 25% de la participation financière au cours du troisième trimestre ;
- d) 20 % au maximum de la participation financière au cours du quatrième trimestre ;

ad a) La 1^{re} avance est versée à titre d'avance en fonds de roulement, à la signature de la convention.

Ad b) La 2^e avance est versée sur présentation du décompte provisoire reprenant les dépenses encourues et les recettes générées au cours du premier trimestre suivant la forme définie à l'article 9.

Ad c) La 3^e avance est versée sur présentation du décompte provisoire reprenant les dépenses encourues et les recettes générées au cours du premier semestre suivant la forme définie à l'article 9.

Ad d) La 4^e avance, versée sur présentation du décompte provisoire reprenant les dépenses encourues et les recettes générées au cours des trois premiers trimestres, sera, le cas échéant, ajustée de façon à ce que le montant total cumulé de la

participation de l'Etat n'excède pas le montant des dépenses du décompte en question.

Les décomptes mentionnés ci-dessus doivent être acceptés par l'Etat.

- Le solde de la participation de l'Etat sera versé sur présentation du décompte annuel définitif à présenter dans les formes et délais définis à l'article 8 ci-après. Il tiendra compte du montant total cumulé de la participation financière déjà versée et sera arrêté de manière à ce que le montant total de la participation financière n'excède ni le solde réel du décompte effectif, ni le montant dont question au paragraphe (1) du présent article. »

Article 2. Les Guides financiers des années 2007, 2008 et 2009 sont amendés de la façon suivante :

Le dernier alinéa de la Partie III intitulée « Les Recettes » du Guide financier annexé à la Convention de coopération conclue entre les organismes gestionnaires d'initiatives sociales en faveur de l'emploi et le Ministère du Travail et de l'Emploi, prend la teneur suivante :

La quote-part des recettes supérieure à 25 % des dépenses acceptées par l'Etat est à restituer au Trésor Public à raison de 75%.

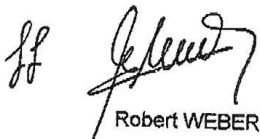
Les alinéas suivants sont ajoutés à la Partie III intitulée « Les Recettes » du Guide financier :

Par dérogation à l'alinéa qui précède, la quote-part des recettes supérieure à 25 % des dépenses acceptées par l'Etat peut être utilisée soit pour compenser une perte d'un exercice antérieur soit pour financer un bien d'investissement d'un montant supérieur à 5.000 € à condition que le bien d'investissement figure sur l'annexe à la convention de collaboration pour l'exercice budgétaire en question. Dans ce cas, le bien d'investissement ne pourra pas faire l'objet d'un amortissement.


Les recettes supérieures à 25 % des dépenses acceptées par l'Etat peuvent être reportées sur l'exercice suivant en vue du financement d'un bien d'investissement d'un montant supérieur à 5.000 € conformément à l'alinéa qui précède.

Fait en deux exemplaires à Luxembourg, le 20 juillet 2009

Pour l'organisme gestionnaire


Robert WEBER

Le Ministre du Travail et de l'Emploi,


François BILTGEN

Annexe 3 :
Article 5 de la convention initiale signée avec ProActif en date du 4 mars 2009:

Art. 5.

(1) L'Etat participe aux frais de fonctionnement de l'organisme gestionnaire jusqu'à concurrence d'un montant plafond de **14.000.000 € (quatorze millions euro)**.

(2) L'Etat s'engage à verser à l'organisme gestionnaire la participation financière dont question au paragraphe (1) qui précède sous forme d'avance de la façon suivante :

- a) 25 % de la participation financière au cours du premier trimestre ;
- b) 25 % de la participation financière au cours du deuxième trimestre ;
- c) 25% de la participation financière au cours du troisième trimestre ;
- d) 20 % au maximum de la participation financière au cours du quatrième trimestre ;

ad a) La 1^{re} avance est versée à titre d'avance en fonds de roulement, à la signature de la convention.

Ad b) La 2^e avance est versée sur présentation du décompte provisoire reprenant les dépenses encourues et les recettes générées au cours du premier trimestre suivant la forme définie à l'article 9.

Ad c) La 3^e avance est versée sur présentation du décompte provisoire reprenant les dépenses encourues et les recettes générées au cours du premier semestre suivant la forme définie à l'article 9.

Ad d) La 4^e avance, versée sur présentation du décompte provisoire reprenant les dépenses encourues et les recettes générées au cours des trois premiers trimestres, sera, le cas échéant, ajustée de façon à ce que le montant total cumulé de la participation de l'Etat n'excède pas le montant des dépenses du décompte en question.

Les décomptes mentionnés ci-dessus doivent être acceptés par l'Etat.

- Le solde de la participation de l'Etat sera versé sur présentation du décompte annuel définitif à présenter dans les formes et délais définis à l'article 8 ci-après. Il tiendra compte du montant total cumulé de la participation financière déjà versée et sera arrêté de manière à ce que le montant total de la participation financière n'excède ni le solde réel du décompte effectif, ni le montant dont question au paragraphe (1) du présent article.